בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 6852-04-12 החברה להגנת הטבע נ' המועצה האזורית גליל תחתון

בפני כב' השופטת אסתר הלמן

העותרת החברה להגנת הטבע

נגד

המשיבה המועצה האזורית גליל תחתון

כתבי עת:
דפנה ברק-ארז, "השתחררות מחוזה של רשות", המשפט, כרך יא (תשס"ז) 111

פסק דין

1. עתירה זו עוסקת בחיוב הארנונה בגין נכס המוחזק על ידי העותרת, החברה להגנת הטבע, בתחום המועצה האזורית גליל תחתון.

2. בית ספר שדה "אלון התבור", **(להלן: "הנכס")**, המוחזק ומופעל על ידי העותרת, מצוי בתחום שיפוטה של המועצה האזורית גליל תחתון **(להלן: "המשיבה" או "המועצה")**.

3. בשנת 2004 נתגלעו בין הצדדים מחלוקות באשר לשטחי הנכס לצורך חיוב בארנונה. ביום 11/12/05 הושג בין הצדדים הסכם פשרה **(להלן: "ההסכם")**, במסגרתו סוכם, בין היתר, כי החל משנת 2006 ואילך, שטח הקרקע התפוסה לצורך החיוב בתשלום הארנונה, **(להלן: "הקרקע התפוסה")**, יהא 18,392 מ"ר והחיוב יהא לפי תעריף קרקע תפוסה, פריט סיווג 700 בצו הארנונה. עוד סוכם כי מעבר לשטח הקרקע התפוסה, לא תידרש העותרת לשלם ארנונה בגין כל שטח קרקע נוסף, שבו היא מחזיקה בבית הספר אלון תבור.

4. העותרת חויבה בהתאם למוסכם בהסכם הפשרה במהלך השנים 2006 ועד 2010. בשנת 2011 קיבלה העותרת פטור חלקי מתשלום הארנונה מכוח סעיף 5(יא) לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין) 1938 (לפני קבלת האישורים על הפטור החלקי הוגשה תביעה כנגד העותרת בגין חוב הארנונה לאותה שנה, הליך אליו אתייחס בהמשך).

5. בראשית שנת 2012 נשלחה לעותרת שומה לתשלום הארנונה בהתאם להסכם, אולם ביום 31/01/12 נשלחה לעותרת הודעה על תיקון השומה לשנת 2012, בצירוף דרישה לתשלום הפרשי חיוב בגין השנים 2006 – 2011 בסך 410,386 ₪, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית בסך

244,152.64 ₪. בהודעה המתקנת נאמר כי בבדיקה שנערכה נמצא כי השטחים המוחזקים על ידי העותרת בפועל הם גדולים מהשטחים אשר על פיהם חויבה בארנונה.

6. כנגד דרישה זו הוגשה העתירה שבפני, במסגרתה טוענת העותרת, כי מאז נחתם ההסכם לא חל כל שינוי בגודל הקרקע התפוסה כהגדרתה בהסכם. בנסיבות אלה, לעמדת העותרת הסכם הארנונה הוא תקף ומחייב את הצדדים. מעבר לכך, נטען כי החיוב הרטרואקטיבי איננו עומד בתנאים שנקבעו בפסיקה המתירים חיוב רטרואקטיבי.

7. בתשובתה לעתירה טענה המשיבה כי ביום 22/11/11 נערכה בדיקה ונמצא כי העותרת בנתה תוספת בנייה בשטח כולל של כ-311 מ"ר, אשר לא הייתה ידועה למשיבה ולכן הוצאה לה שומה מתוקנת ביום 30/01/12. עוד נמצא בבדיקה כי שטחי הקרקע המוחזקים על ידי העותרת בפועל גדולים בעשרות מונים מהשטח אשר בגינם היא חויבה ושטחם הוא 39,196 מ"ר ולא 18,393 מ"ר, כפי שחויבה עד לתיקון השומה.

8. לעמדת המשיבה הטענות העובדתיות שמעלה העותרת בעתירתה, מקומן להתברר בהליכי השגה וערר ולא בפני בית המשפט כאן ואילו העותרת לא הגישה השגה על חיובה בשנת 2012.

9. באשר להסתמכות העותרת על ההסכם, טוענת המשיבה כי העותרת עצמה הפרה את ההסכם, כאשר בנתה תוספות בנייה ושינתה את המצב בשטח, ובכך שנמנעה מלשלם את מלוא חיוביה על פי ההסכם בשנת 2011, למרות שהפטור ניתן לה רק לאחר שהמשיבה הגישה כנגדה תביעה.

10. המשיבה מוסיפה כי ההסכם שנחתם בשנת 2005 איננו חל לצמיתות, והוא איננו יכול לחייב את הצדדים, בפרט שחל שינוי במצב העובדתי בשטח. מעבר לכל, טוענת המשיבה, אין הרשות יכולה לוותר על סכומי כסף המגיעים לה על פי דין במסגרת הסכם.

11. לגבי החיוב הרטרואקטיבי נטען כי המועצה גילתה את הפרת ההסכם ביום 22/11/11, אך מטבע הדברים בניית התוספת לא התרחשה ביום אחד, ומדובר בהפרה מתמשכת, לכן רשאית המשיבה לחייב בגין תוספת זו רטרואקטיבית משנת 2006.
חרף טענות אלה, הודיעה המשיבה כי היא חוזרת בה מן הדרישה הרטרואקטיבית, כך שנותרה על הפרק דרישת התשלום לשנת 2012 בלבד. לגביה, סבורה המשיבה כי היא עובדתית גרידא ודינה להתברר בהליכי השגה.

<u>דיון ומסקנות</u>:

12. הסכם הפשרה שנחתם בין הצדדים בשנת 2005, עליו נסמכת העותרת, מבאר בפתח הדברים, כי בין הצדדים נתגלעה מחלוקת, בנוגע לחיוב עבור שטח קרקע תפוסה (חיוב לפי

סיווג 700) המתייחס לשטח של 36,785 מ"ר, שנמצא בתחום המגודר של בית הספר שדה אלון תבור. הואיל והעותרת העלתה טענות עובדתיות ומשפטיות באשר לאפשרות לחייב שטח זה או חלקו כקרקע תפוסה, הגיעו הצדדים לידי הסכמה, שהעותרת תחויב החל משנת 2006 בגין שטח קרקע בגודל של 18,392.50 מ"ר, לפי תעריף קרקע תפוסה (שהוא בדיוק מחצית השטח שבמחלוקת).

13. כפי שניתן להבין מההסכם, וכך גם מאשרת המשיבה בתשובתה, המחלוקת אותה ביקשו הצדדים להסדיר בהסכם הפשרה לא התייחסה לשטחים המבונים המוחזקים על ידי העותרת. שטחם של השטחים המבונים צוין בטבלה המסכמת את ההסכם אך לצורך סיכום השטחים בהם תחויב העותרת, נכון לעת עריכת ההסכם.

14. יוצא מן האמור, כי במקום להכריע בין הגישות הנוגדות, העובדתיות והמשפטיות במחלוקת שהייתה בין הצדדים, בשאלה האם יש לחייב את העותרת בתשלום עבור הקרקע התפוסה, אם לאו, חצו הצדדים את גובה החיוב והסכימו כי העותרת תשלם ארנונה עבור מחצית השטח שמחלוקת בלבד.

15. הסכם הפשרה, מטבע הדברים, וכפי שנאמר בו מפורשות, מחייב את הצדדים, בכפוף לכל שינוי חקיקתי או עובדתי רלבנטי.

<u>תוקפו של הסכם הפשרה</u>:

16. הסכם שבצידו האחד עומדת רשות ציבורית ובצידו השני עומד אדם או תאגיד פרטי, ושעניינו בפשרה בדבר הפעלת סמכות שלטונית (כגון גביית מיסים), הוא "יצור כלאיים" הכולל מאפיינים ציבוריים ופרטיים גם יחד, לכן חלות עליו שתי מערכות דינים: דיני החוזים ומאידך המשפט הציבורי. (ראה פסק הדין ב**ע"א 7726/10 מדינת ישראל נ' איתמר מחלב- רו"ח ועו"ד** – [פורסם בנבו] (להלן: "**פסק דין מחלב**") ובעע"מ 3081/10 **תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מועצה אזורית חוף אשקלון** – [פורסם בנבו] **(להלן: "פסק דין תשתיות נפט")**).

17. הדואליות הנורמטיבית יוצרת לעיתים קושי בשל ההתנגשות בין עקרונות דיני החוזים, השמים דגש על עקרון "חופש החוזים", שממנו נובע גם הכלל בדבר כיבוד ההסכמים, לבין החובות מן התחום המנהלי החלות על הרשות והמחייבות אותה לשוב ולשקול החלטותיה (ראה מאמרה של דפנה ברק-ארז "השתחררות מחוזה של רשות **מנהלית: מקרה מבחן לדואליות הנורמטיבית" - המשפט י"א 111).**

18. הרשות הציבורית מחויבת אף היא, ככל צד להסכם, לקיים את חיוביה על פי ההסכם וחובתה זו היא גם פרי חובת ההגינות המוטלת עליה.

19. לצד ההכרה בחובתה של הרשות לקיים התחייבויות שנטלה על עצמה מול הפרט, פותחה "הלכת ההשתחררות", המאפשרת לרשות להשתחרר מהתחייבויותיה בנסיבות מסוימות, כאשר קיים צורך ציבורי חיוני שאינו מתיישב עם המשך הקשר החוזי. בדרך כלל יהא עליה להראות כי היה שינוי נסיבות מהותי של הנסיבות החיצוניות שעמדו ביסוד כריתת החוזה, אך יתכן שבשל צורך ציבורי חיוני, תהא הרשות רשאית להשתחרר מן ההסכם, אף ללא שינוי נסיבות (**עע"מ 5666/09 עיריית פתח תקוה נ' ישיר איי.די. איי. חברה לביטוח בע"מ**) [פורסם בנבו].

20. בהתאם להלכת ההשתחררות המנהלית, על הרשות, המבקשת להשתחרר מהסכם, להפעיל את שיקול דעתה בסבירות ותוך התחשבות ראויה בכל השיקולים הצריכים לעניין, ובהם העיקרון היסודי בדבר קיום חוזים ועקרון ההגינות, הסתמכות הצד שכנגד על ההסכם, ולמולם - כמובן - חובתה של הרשות השלטונית למלא את תפקידיה ולהגשים את האינטרסים ואת הערכים שעליהם הופקדה בדין (**עע"מ 3081/10 תשתיות נפט שאוזכר לעיל**) [פורסם בנבו].

21. המשיבה איננה טוענת כי בעת שנערך ונחתם ההסכם הוא היה בלתי חוקי או בטל ואיננה חולקת על כך שמאז כריתתו ועד להוצאת השומה המתוקנת קוים ההסכם הלכה למעשה. המשיבה אף הגישה בשנת 2011 תביעה כנגד העותרת כדי לאכוף עליה לקיים את ההסכם ולשלם את הארנונה בהתאם לו. יחד עם זאת, בין טיעוניה, טוענת המשיבה כי ההסכם בטל מכוח הלכת ההשתחררות והפסיקה המאוחרת באשר לחובתה של רשות מקומית לגבות תשלומי חובה.

22. המשיבה מבקשת לקבוע כי ההסכם איננו מחייב אותה ואיננו מונע בעדה מלדרוש מן העותרת לשלם ארנונה בהתאם לשומה המתוקנת, מכמה טעמים חלופיים:

א. נוכח הפרתו על ידי העותרת, בכך שבנתה תוספת לנכס ובכך הפרה חובתה להימנע מלעשות בו שינוים וכן נמנעה מלדווח על כך שהיא מחזיקה בשטחי קרקע גדולים מאלו שעליהם ידעה המועצה.

ב. ההסכם איננו חל עוד, משחלף זמן סביר מאז שנחתם. ההסכם בנסיבות אלה הוא בטל או לכל הפחות ניתן לביטול.

ג. ההסכם איננו תקף מכוח הלכת ההשתחררות והפסיקה האוסרת על רשויות מקומיות לוותר על תשלומי חובה.

23. אפתח בנימוק השלישי - האם מדובר בחוזה בטל הנגוע באי חוקיות, שכן אם תתקבל עמדת המשיבה, מתייתר הדיון ביתר הסוגיות שהעלו הצדדים.

חוקיות ההסכם

24. כאמור, לטענת המשיבה, ההסכם איננו תקף לאור הפסיקה האוסרת על רשויות מקומיות לוותר על תשלומי חובה. בהקשר זה מפנה המשיבה לפסקי הדין שניתנו ב**ע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ. ראש עיריית יבנה, מר צבי גוב ארי** [פורסם בנבו] (מיום 27/06/11) ו**עע"מ 5666/09 עיריית פתח תקווה נ. ישיר איי.די.איי חברה לביטוח בע"מ** [פורסם בנבו] (מיום 21/06/11,) בהם נקבע לטענתה, כי הסכמים שנכרתו על ידי רשות מקומית, הכוללים ויתור על תשלומי חובה, שלא בסמכות ושלא כדין, הינם הסכמים לא חוקיים, שנכרתו בניגוד לסעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה ומהווים חוזה פסול בהתאם לסעיף 30 לחוק החוזים.

25. על פי הפסיקה דלעיל, הסכם המתיימר לשנות את שיעורי תשלומי החובה אותם מוסמכת הרשות לגבות על פי חוק הינו פסול. בכלל זה, לא ניתן לתת הנחות, פטורים, והקלות למיניהם בתשלומי החובה אלא אם יש יסוד לכך בחוק או בחיקוק מכוחו. לעומת זאת ולהבדיל, הסכם בדבר שיעור החיוב בארנונה, **שהושג בעקבות מחלוקת אמיתית עובדתית ומשפטית ונועד לחסוך בהתדיינות, הינו חוזה תקף,** המחייב את הרשות השלטונית, בכפוף לכללי ההשתחררות מכבליו, כפי שנקבעו בפסיקה.

26. בפסק דין **תשתיות נפט**, התייחס בית המשפט העליון להסכמים שנועדו לגשר על פני חילוקי דעות לגיטימיים בין הרשות לפרט, וקבע בהסתמך על פסק הדין שניתן ב**ע"א 2064/02 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ. עיריית גשר** [פורסם בנבו] **(להלן: "פסק דין אלוני")** כדלקמן:

> **"בפרשת אלוני קבע בית המשפט ביחס להסכמי ארנונה, כי "על בית המשפט למצוא את נקודת האיזון הארכימדית שתבטא את השיקולים הנוגדים: כיבוד ההסכמה ומולו גביית מס אמת. איזון זה אינו נוקשה; הוא מושפע מחשיבות השיקולים ומעוצמת הפגיעה בהם... לא הרי הסכמה על שומה המנוגדת לחוק כהרי הסכמה על שומה המהוה פשרה בין הצדדים. לא הרי הסכמה על שומה שנגרמה עקב טעות עובדתית או משפטית בסיווג מבנה, כהרי הסכמה על שומה שנועדה לחסוך את העלויות הכרוכות בבירור העובדתי והמשפטי של טענות הצדדים" (עמ' 120 (הנשיא ברק)).".**

27. ראה גם הדברים שנאמרו בפסק דינו של כב' השופט י.דנציגר (שמסקנתו אמנם הייתה דעת **מיעוט)** בפסק דין **מחלב**, שאוזכר לעיל, ביחס לשומה שבהסכם. שומה זו הינה במהותה הסכם פשרה בין פקיד השומה לנישום, שעניינו שיעור המס שחל על הכנסותיו של הנישום בעבר: **"כידוע, הסכם פשרה הינו הסכם שמטרתו ליישב ולסיים את הסכסוך בין הצדדים, תוך ביצוע ויתורים הדדיים והסכמה על תנאים שנראים לשני הצדדים כהוגנים (אופטימליים) גם אם לא מיטביים (אידיאליים). הסכם פשרה הינו, במהותו, אקט של**

"קניית סיכון" של הצדדים. הסיכון יכול שיתייחס לעובדה שנויה במחלוקת או להלכה משפטית או להתפתחות אפשרית בעתיד [ראו: דניאל פרידמן ונילי כהן חוזים כרך ב - 737-736 (1992) (להלן: פרידמן וכהן כרך ב)]. כמו כן, לעיתים עשויים הצדדים להתפשר על מנת להימנע מ"הסיכון" הגלום בעצם הזמן שצפוי לחלוף במסגרת ההליכים המשפטיים שעשויים להתארך זמן רב. הסכם פשרה נועד, בין היתר, "לנקות את השולחן" ולמנוע תביעות וטענות נוספות בעתיד בנוגע לנושא הפשרה".

28. במסגרת ההסכם הנדון כאן, לא התחייבה המשיבה להעניק לעותרת הנחה או פטור בניגוד לתנאים הקבועים בחוק. ההסכם הוא הסכם פשרה, שהושג בעקבות מחלוקת לגיטימית אודות השאלה האם יש מקום לחיוב העותרת בארנונה בגין אותו שטח, ונועד לחסוך את ההתדיינות המשפטית תוך "קניית סיכונים" על ידי כל אחד מן הצדדים. לגבי הסכם כזה, על אף הקושי היכול להתעורר שעה שאחד הצדדים להסכם הוא רשות מקומית, לא נקבע כי הוא פסול ויש להורות על בטלותו או בטלותו היחסית. יחד עם זאת, וכפי שהובהר לעיל, אין הרשות פטורה מלשקול ולבחון את הסכמתה מידי שנה בשנה ובנסיבות מסוימות היא רשאית להשתחרר מהתחייבותה.

<u>הפרת ההסכם</u>:

29. כפי העולה מהסכם הפשרה ומטיעוני המשיבה בכתב התשובה, מטרת ההסכם הייתה להסדיר את המחלוקת שנגעה לשטח הקרקע התפוסה בלבד, להבדיל מן השטח המבונה, לגביו לא הייתה מחלוקת.

30. בניגוד לטענת המשיבה, אין ההסכם מונע מהעותרת לשנות את שטחי הקרקע המוחזקים על ידה או לבצע בנייה נוספת, מאידך, הוא קובע כי ההסכם מחייב את הצדדים בכפוף לשינוי עובדתי או משפטי, קרי, שינוי כזה עשוי להוות סיבה לביטול ההסכם, אם וככל שהוא רלבנטי להסכמות אלה. מכאן, כי גם אם העותרת הגדילה את השטח המבונה, (טענה המוכחשת על ידה), לא מדובר בהפרה של הסכם הפשרה, שהצדיקה ביטולו ואין מניעה לחייבה עבור תוספת השטח, גם בהתאם להסכמות שגובשו בהסכם הפשרה. נושא זה דינו להתברר במסגרת השגה **ואין לו השלכה על השאלה האמיתית השנויה במחלוקת** והנוגעת להסכם, שהיא מהו תוקפו של הסכם הפשרה והאם ניתן, חרף ההסכם, לחייב את העותרת בתשלום ארנונה בגין שטח קרקע תפוסה הגדול יותר מזה הנקוב בהסכם.

31. מטיעוני המשיבה עלתה טענה להפרה נוספת של ההסכם על ידי העותרת, בכך שלא שילמה את הארנונה לשנת 2011 במועד, כאשר נושא הפטור החלקי מתשלום הארנונה הוסדר רק לאחר הגשת התביעה.

32. גם טענה זו להפרה, כביכול, של ההסכם איננה יכולה להוות עילה לביטול ההסכם.

בחודש אוגוסט 2011 הגישה המשיבה לבית משפט השלום בנצרת תביעה כנגד העותרת בדרישה לחייבה בתשלום הארנונה, בהתאם להסכם (תא"ק 34384-08-11) [פורסם בנבו]. לא זו בלבד שהמשיבה לא הודיעה באותה הזדמנות על ביטול ההסכם, עקב הפרתו לכאורה, אלא ביקשה אכיפתו, הרי לאחר שהעניין הוסדר והתביעה נמחקה, המשיבה המשיכה וחייבה את העותרת בתשלום הארנונה על פי ההסכם גם בראשית שנת 2012.

33. לאור טיעוני העותרת, ספק אם ניתן לראות בהתנהלותה הפרה של ההסכם שהצדיקה ביטולו, על כל פנים, המשיבה לא ראתה בהתנהלות זו עילה לביטול ההסכם ולא הודיעה אז על ביטולו, אלא המשיכה לקיימו.

34. המשיבה טוענת בנוסף, כי שטחי הקרקע המוחזקים על ידי העותרת גדולים עשרות מונים מהשטח שבגינם היא מחויבת. אולם בעניין זה לא טוענת המשיבה לשינוי במצב העובדתי המצדיק ביטול ההסכם (הגם שכיום היא טוענת כי השטח המוחזק על ידי העותרת הוא אף גדול מזה שהיה במחלוקת בעת שנכרת ההסכם). בהקשר זה, יש לציין כי כבר בעת שנכרת ההסכם דובר על שטח **מגודר** המוחזק על ידי העותרת, ועל כן, לכאורה, לא חל שינוי במצב העובדתי ביחס לקרקע התפוסה, שהצדיק ביטול ההסכם. דומה כי הצדדים חלוקים כיום, כפי שהיו בעבר, בשאלה האם ניתן לחייב את העותרת בתשלום ארנונה בגין שטחים אלה.

<u>תוקפו של ההסכם משחלף זמן סביר ממועד כריתתו</u>:

35. הסכם הפשרה, על פי תניותיו איננו מוגבל בזמן. המשיבה מפנה לפסקי דין המאפשרים לצד להסכם לבטלו, כאשר מדובר בהסכם שאיננו מוגבל בזמן, וזאת על פי דיני החוזים, וללא קשר לכללי ההשתחררות המנהלית, אולם גם לפי טיעוניה, במקרה כזה, על הצד המבקש לבטל את ההסכם ליתן לצד שכנגד הודעה, זמן סביר מראש על כוונתו לעשות כן.

<u>השתחררות מן ההסכם</u>:

36. כפי שיבואר להלן, מקובלת עלי עמדת המשיבה, כי נוכח הפסיקה **(פסק דין תשתיות נפט)**, ובהתחשב בכך שהצדדים נמנעו במסגרת ההסכם מלהכריע במחלוקת הנוגעת לשאלת החיוב במס אמת, אין המשיבה מנועה מלבחון שוב את עמדתה, ואם היא סבורה כי יש בסיס לדרישתה לתשלום המס, על סמך המצב העובדתי בשטח גם אם לא חל בו כל שינוי, היא רשאית כחלוף זמן סביר להשתחרר מן הסיכום שהושג בעבר עם העותרת, בהתאם לעקרונות שנקבעו להשתחררות הרשות מהסכם הכובל אותה.

37. ההסכם נשוא הדיון היה הסכם צופה עתיד. בידיעה כי קיימת ביניהם מחלוקת עובדתית/משפטית ביחס לחיוב בארנונה, הסכימו הצדדים כי ממועד מסוים ואילך, החיוב יהא על פי המיצוע, כשכל צד "קנה סיכון ומבלי להכריע במחלוקת לגופה.

38. כפי שנאמר לעיל, רשות המבקשת להשתחרר מהסכם כזה צריכה להפעיל שיקול דעתה בסבירות והגינות, ולשקול מול הכלל המחייב כיבוד חוזים, את חובתה השלטונית, במקרה זה חובתה לגבות מס אמת.

39. בעע"מ 3081/10 **תשתיות נפט** שאוזכר לעיל, קבע בית המשפט העליון (בעקבות הלכת אלוני) כי קביעת נקודת האיזון בין השיקולים הנוגדים מושפעת מחשיבות השיקולים ומידת הפגיעה בהם. כך יש להבחין בין הסכם שהוא פשרה בין גישות שונות לבין הסכמה שהיא מנוגדת לדין, או הסכמה הנובעת מטעות עובדתית או משפטית לבין הסכמה שנועדה לחסוך בעלויות הבירור ולהביא להכרעה מוקדמת יותר של הסכסוך.

40. עוד עולה מתוך פסק דין תשתיות נפט, כי אחד השיקולים להשתחררות הרשות מהסכם כזה נעוץ בהשקפה כי אין זה ראוי שרשות ציבורית תתחייב בהסכם המגביל אותה, בעיקר בעניין פיסקאלי, ללא הגבלה בזמן, בפרט כאשר מדובר בהסכם פשרה.

41. כן, יש ליתן משקל לסכום המס השנוי במחלוקת. ככל שמדובר בסכום גבוה יותר, כך גדלה מידת הפגיעה באינטרס הציבורי- (הפסד כספי הציבור ופגיעה בעיקרון המחייב גביית מס אמת באופן שוויוני מכל הנישומים) ויש להעדיפו על פני עיקרון כיבוד ההסכמים.

42. בענייננו, מדובר בסכומים שאינם מבוטלים, עקב החזקת שטחי קרקע גדולים.
קביעת נקודת האיזון בין השיקולים השונים, לוקחת בחשבון את מכלול הנתונים, לרבות העובדה שההסכם כובד במשך 7 שנים, תקופה לא קצרה, שלאחריה, רשאית ואף חייבת הרשות לשקול האם אותו רצון למנוע הכרעה לגוף המחלוקת מצדיק המשך הפשרה. כאשר לעמדת הרשות הסיכוי שעמדתה תתקבל הוא סיכוי ממשי, ספק אם מבחינה ציבורית יש הצדקה להמשיך ולקיים את הסכם הפשרה.

43. בעניין זה ניתן להפנות לדברים שנקבעו בפסק דין תשתיות נפט שאוזכר לעיל:

> **"..., לא הוצג טעם משכנע לעריכת הסכם פשרה לפרק זמן בלתי מוגבל, גם אם מדובר בהסכם שהוא תוצר של "מיצוע" חיובי הארנונה, תוצר פשרה, עלולה היתה שגגה לצאת מלפני הרשות. כאמור, אין מדובר בחוזה רגיל, שעילות הביטול בגדרו מוגבלות, בין היתר, לפגמים ברצון כגון טעות והטעיה, בתנאים הקבועים בחוק. החוזה עם הרשות, בשל אופיו המיוחד, מצריך להביא בחשבון אינטרסים נוספים ובראשם כאמור אינטרס הציבור....**

כללם של דברים: כספי הציבור אינם הפקר, וכשם שאין הקופה הציבורית רשאית לשלוח יד לכיסו של הפרט בלא הצדק, כך גם אחריות הרשות הציבורית – ובית המשפט - היא להבטיח כי לא תימנע גבייתם במקום הראוי לגביה. אין באמור, חלילה, כדי להקל ראש בחשיבות של עידוד פשרות והסכמים ובכלל ש"חוזים יש לקיים"; אולם, כל מקרה לגופו. אילו כתום זמן קצר מן הפשרה היתה הרשות באה לקעקעה היתה החשדנות כלפיה רבה; לא כן מקום שחלפו שנים ונתבררה טעות; טעות עשויה להיות עילה לשינוי".

44. מן האמור, עולה כי כיום מאפשרת נקודת האיזון למשיבה להשתחרר מחיוביה על פי ההסכם. השאלה הינה האם פעלה המשיבה כראוי בהחלטה לתקן את השומה לשנת 2012, לאור החלטתה לא לכבד עוד את ההסכם.

45. כאמור, עם תיקון השומה לשנת 2012 נדרשה העותרת לשלם חיוב רטרואקטיבי גם עבור השנים שחלפו מאז נכרת ההסכם. לאחר הגשת העתירה חזרה בה המשיבה מדרישתה לתשלום המס עבור השנים שחלפו וכעת מתמקדת הדרישה לשנת 2012 בלבד. בעניין זה מבקשת המשיבה לקבוע כי לא מדובר בחיוב רטרואקטיבי, שכן השומה המתוקנת הוצאה ביום 30/01/12. לחלופין, נטען כי גם אם מדובר בחיוב רטרואקטיבי, רשאית המשיבה לפעול כך בשל אשם וחוסר תום לב מצד העותרת.

46. לטענה אחרונה זו לא מצאתי כל בסיס. רצונה של המשיבה לבחון שוב את התנהלותה שלה, הוא שיקול שיש ליתן לו משקל כפי שפורט לעיל. הטלת אשמה על העותרת איננה משתמעת כלל מתוך התנהלות העותרת. למעט המחלוקת בעניין השטח המבונה (שהיא לדעתי זניחה ולא רלבנטית למחלוקת האמיתית), אין כל אינדיקציה לכך שהעותרת הסתירה מן המשיבה את העובדות, לא מנעה ממנה לבדוק אותן לאשורן, וגם כעת לא ברור כלל כי עמדת המשיבה מבוססת על עובדות שונות מאלו שהיו בידיעתה בעת שהתקשרה בהסכם עם העותרת.

47. עמדת העותרת היא כי אין הבדל ממשי בין דרישת החיוב הרטרואקטיבי לשנים קודמות לבין הדרישה המתוקנת לשנת 2012, שהוצאה לאחר השומה המקורית.

48. אשר לשאלת הרטרואקטיביות, הרי בהתאם לפסק הדין בעע"מ 4551/08 **עיריית גבעת שמואל נ. חברת החשמל לישראל בע"מ**, [פורסם בנבו], תיקון שומת ארנונה במהלך שנת השומה הוא רטרואקטיבי רק אם הוא מבקש לחול על פרק הזמן שקדם לתיקון (ראה גם ע"א 8417/09 **עיריית ירושלים נ. ששון לוי** [פורסם בנבו] ועע"מ 1280/10 **מעונות מכבי ואח' נ. עיריית רמת גן** [פורסם בנבו]).

לאור האמור, ממועד תיקון השומה ואילך, לא מדובר בשומה רטרואקטיבית.

49. החלטה להשתחרר מן ההסכם ולהורות על תיקון השומה, כפופה, ככל החלטה מנהלית אחרת, להיותה מונעת משיקולים סבירים, ענייניים ותמי לב.
כאשר מבקשת רשות להשתחרר מהסכם בנסיבות שתוארו לעיל, עקב כך שהיא מבקשת לבחון שוב את עמדתה ולא כתוצאה משינוי חיצוני מהותי, או מנסיבות הקשורות לחוסר תום לב של מי שהתקשר עימה בהסכם, עליה ליתן הודעה מתאימה לצד שכנגד, זמן סביר קודם לכן.

50. על פי הפסיקה, רשות המבקשת להשתחרר מהסכם, איננה צריכה לפנות לבית המשפט על מנת שיתיר לה לעשות כן, היא רשאית להשתחרר מן ההסכם לאחר ששקלה ואיזנה את כל השיקולים כנדרש, באמצעות הודעה לנישום על חיוב הארנונה חדש, השונה במהותו מההסכם, ואזי הנישום רשאי לפנות לבית המשפט אם רצונו לתקוף החלטה זו (בר"מ 8312/07 **הסוכנות היהודית נ. עיריית טבריה** [פורסם בנבו] ועע"מ 8380/07 **עיריית חדרה נ. רכבת ישראל**) [פורסם בנבו].

51. מכאן, שהמשיבה רשאית להודיע לצד שהתקשר עימה על החלטתה להשתחרר מן ההסכם באמצעות הוצאת שומת החיוב. כלל זה יש לפרש בצמצום ודווקנות, בפרט, פגם בהנהלות הצד שכנגד, ולא בהכרח ניתן להחילו על נסיבות בהן מבקשת המשיבה לתקן את השומה באמצע שנת המס, בשעה שיכולה הייתה להוציא שומת מס שלא לפי ההסכם, בתחילת שנת המס ונמנעה מלעשות כן.

52. בקביעת העמדה בשאלה מהי הדרך הסבירה להשתחררות מן ההסכם, יש לקחת בחשבון שיקולי הגינות והסתמכות של הצד שכנגד על קיום ההסכם, בפרט כשאין אינדיקציה לכך שהיה דופי בהתנהלותו (ע"א 7726/10 **בעניין מחלב** [פורסם בנבו]).

53. שיקולים אלה מוליכים אותי למסקנה כי ההחלטה להורות על תיקון השומה, לאחר הוצאת השומה המקורית, מבלי שחל שינוי מהותי בנסיבות החיצוניות (כאשר אף לטענת המשיבה, מה שהביאה לבחינת הסוגיה מחדש היא **בדיקה שנערכה בנובמבר 2011** - לפני הוצאת השומה המקורית), היא בלתי סבירה, ועומדת בסתירה לחובת המשיבה לנקוט בדרך הוגנת. התנהלות זו איננה מאזנת כראוי בין חובתה של הרשות לכבד הסכמים שנחתמו עם האזרח לבין חובתה כרשות לגבות מס אמת.

54. לכך יש להוסיף, כי בעת שהוגשה העתירה עמדה מעל ראשה של העותרת, דרישה לתשלום מס רטרואקטיבית עבור מספר שנים לאחור, החל מיום 01/01/06, מועד תחילתו של ההסכם שנחתם ביום 11/12/05. כלומר, המשיבה דרשה למעשה **תשלום רטרואקטיבי עבור כל תקופת ההסכם**, בניגוד לשיקולים המאפשרים לה להשתחרר מן ההסכם, כפי שהיא עצמה פירטה בתשובתה. בנסיבות אלה, אולצה העותרת לפנות לבית המשפט כדי לדון

בתוקפו של ההסכם. טענת המשיבה כי היה על העותרת להגיש השגה על חיובה בהתאם לשומה המתוקנת לשנת 2012 מתעלמת מנתון זה.

55. לא זו אף זו, החיוב הרטרואקטיבי החל משנת 2006 מעמיד בספק את הגינותה של המשיבה ומחזק את המסקנה דלעיל, כי באיזון הראוי היה על המשיבה להימנע מתיקון השומה באמצע שנת המס, היה עליה להודיע לעותרת על כוונתה להשתחרר מן ההסכם ולכל הפחות להביע רצונה זה באמצעות הודעת שומה לשנת המס הבאה, קרי, לשנת 2013.

56. סוף דבר, העתירה מתקבלת במובן זה, שדרישת החיוב המתוקנת לשנת 2012 ביחס לשטח הקרקע התפוסה מבוטלת בזאת.

המשיבה תשלום לעותרת הוצאות משפט בסך 2,000 ₪ ושכר טרחת עו"ד בסכום של 10,000 ₪. סכומים אלה ישאו הפרשי הצמדה וריבית כדין, מהיום ועד התשלום המלא בפועל.

<u>המזכירות תמציא העתק פסק הדין לצדדים, בהקדם</u>.

ניתן היום, כ"א חשון תשע"ג, 08 נובמבר 2012, בהעדר הצדדים.

אסתר הלמן 54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן